

Министерство образования и науки Российской Федерации

ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ  
ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ  
«САРАТОВСКИЙ НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ  
ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ  
ИМЕНИ Н.Г. ЧЕРНЫШЕВСКОГО»

Кафедра социологии коммуникаций  
и управления на базе администрации  
Энгельсского муниципального района

## **УПРАВЛЕНИЕ ЗЕМЕЛЬНЫМИ РЕСУРСАМИ МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ**

АВТОРЕФЕРАТ БАКАЛАВРСКОЙ РАБОТЫ

студента 4 курса 421 группы  
направления подготовки  
38.03.04 – «Государственное муниципальное управление»  
социологического факультета  
Хабдулова Руслана Курмангалиевича

Научный руководитель  
доктор социологических наук, профессор \_\_\_\_\_ М.Э Елютина  
подпись, дата

Зав. кафедрой  
доктор социологических наук, профессор \_\_\_\_\_ Л.С. Аникин  
подпись, дата

Саратов 2017

## ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

**Введение.** Актуальность темы исследования обусловлена тем, что в настоящее время в условиях перехода к рыночной экономике самые острые проблемы наблюдаются в земельных отношениях, в земельной политике, в управлении земельными ресурсами. В сложившейся ситуации большую роль обретает потребность государственного вмешательства в процедуры рыночных преобразований в области проведения земельной реформы и использования земельных ресурсов.

Одним из основных компонентов современной земельной реформы является формирование аграрных взаимоотношений на муниципальном уровне. Земельная реформа коренным образом изменяет земельный строй страны. В далекое прошлое канула исключительная собственность государства на землю, возникли разнообразные формы собственности, земля становится предметом гражданско-правовых сделок, земельные споры рассматриваются в судах.

На сегодняшний день органы местного самоуправления выражают огромное значение возрастающей роли земельных отношений в общей связке экономических реформ и в системе управления муниципальной собственностью. Наделенные узкими полномочиями в области земельных отношений, органы местного самоуправления имеют на своем балансе муниципальные земли, в свою очередь они утверждают проведение работ согласно землеустройству, оформляют права собственности на данный земельный участок, принимают участие в исполнении контролирования, а также взимают оплату за землю. Среди остальных, в нашем государстве земельные платежи в единой структуре доходов местных бюджетов составляют небольшую долю, несмотря на то, что земельные налоги обычно считаются одним из основных источников бюджета.

Общеизвестно то, что действительность и результативность местного самоуправления обуславливается прежде всего материально-финансовыми ресурсами, имеющиеся в их распоряжении. Недостаток необходимых

экономических средств в бюджетах городов вынуждает правительства города улучшать бюджетную и налоговую политическую деятельность. И в первостепенную очередь это развитие и формирование платежей за пользование природными ресурсами и, в частности, платы за муниципальные земли.

**Степень научной разработанности темы исследования.** В научной литературе теоретическим и методическим основам управления аграрными ресурсами посвящены научно-методические труды видных учёных: И.Ю. Гончарова, А.В. Дубровского, В.Н. Тюшняков, С.А. Тимонина, А.А. Варламова, С.Н. Волкова, Н.В. Комова, О.Б. Леппке, П.Ф. Лойко, В.В. Милосердова, Р.Т. Нагаева<sup>1</sup>.

Муниципальный аспект при управлении различных категории территориями освещен в работах В.М. Баутина, А.В. Мерзлова, В.В. Вершинин, О.В. Иншаков<sup>2</sup> и других российских ученых.

---

<sup>1</sup>Гончарова И.Ю., Батог О.В, Совершенствование управления земельными ресурсами. // Инновационные научные исследования в гуманитарных, естественных, технических и общественных науках. - Санкт-Петербург, 2014. С. 110-115;

Дубровский А.В. Земельно-информационные системы в кадастре. Н: СГГА, 2010;

Тюшняков В.Н. Формирование системы электронного правительства на основе применения

информационно-коммуникационных технологий в органах власти и управления. Известия Южного федерального университета. Технические науки. 2010. Т. 105. – №. 4. С.39-44.;

Тимонина, С.А. Управление земельными ресурсами и объектами недвижимости / С.А. Тимонина, В.Н. Апретов. - Омск: Изд-во ФГБОУ ВПО ОмГАУ им. П.А. Столыпина, 2014

с.15-20; Варламов А. А. История земельных отношений и землеустройства //М.: Колос. – 2010.;

Волков С. Н. Концепция управления земельными ресурсами и землеустройства сельских территорий в Российской Федерации //Землеустройство, кадастр и мониторинг земель. – 2013. – №. 10. – С. 6-11.;

Романенко Г. А., Комов Н. В., Тютюнников А. И. Земельные ресурсы России, эффективность их использования. М.: Россельхозакадемия. – 1996. 140 с.;

Леппке О. Б. Земельный рынок: проблемы формирования и регулирования //Экономика сельскохозяйственных и перерабатывающих предприятий. – 2001. – №. 1. – С. 10-13.;

Лойко П. Ф. Земельный потенциал мира и России: пути глобализации его использования в XXI веке. – М. :Федер. кадастровый центр" Земля", 2013.;

Милосердов В. В., Милосердов К. В. Аграрная политика России-XX век. – М. :Федер. кадастровый центр" Земля", 2013 с. 73-78; Нагаев Р. Т. Недвижимость. Землеустройство. Градостроительство. Экономика. – Казань : ГУП" ПИК" Идел-Пресс", 2000.

<sup>2</sup>Баутин В. М. и др. Устойчивое развитие сельских территорий: вопросы стратегии и тактики. М.: ФГНУ «Росинформагротех».–2004. – 2004.;

Чепурных Н. В., Новоселов А. Л., Мерзлов А. В. Региональное развитие //Сельская местность. Издательство: Наука. –№ 1 , 2013.С. 150;

Вершинин В. В. Экономические проблемы земельных отношений и развития сельских территорий: пути и методы решения //Землеустройство, кадастр и мониторинг

Однако до настоящего периода трудности, связанные с управлением земельными ресурсами на уровне сельских поселений, как особой области землепользования, исследованы мало и комплексных изучений данной проблемы нет.

**Целью бакалаврской работы** является исследование особенностей управления земельными ресурсами на муниципальном уровне.

Для достижения поставленной цели необходимо решить следующие **задачи**:

1. Проследить историю становления, основные теоретические понятия и функции управления на муниципальном уровне, а также рассмотреть основные нормативно-правовые акты регламентирующую данную область.

2. Исследовать проблему пустующих земель в России (на примере Саратовской области) и проанализировать роль органов МСУ в управлении земельными отношениями.

3. Определить теоретико-правовые основы земельной реформы на территории города Саратова.

**Объектом** бакалаврской работы являются земельные ресурсы муниципального образования.

**Предметом исследования**: выступает система управления земельными ресурсами муниципального образования.

**Структура** бакалаврской работы представлена введением, двумя главами, включающими в себя четыре параграфа, заключением и списком использованных источников.

## ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

**В первой главе «Теоретические основы управления земельными ресурсами» в первом параграфе «Генезис, структура и понятие управления земельными ресурсами» рассмотрено следующее: земельное преобразование, возникшее в 1990 году и длящееся вплоть до нынешнего периода, считается важной страницей в новейшей истории России. Данное преобразование демонстрирует нехватку навыка построения земельных отношений в условиях устранения государства от регулирования всех сфер жизни. Генезис развития управления в области земельных отношений считается значительное явление конституционных основ.**

Для того чтобы перейти к изучению вопросов генезиса, необходимо для начала немного рассмотреть вопросы исторического этапа становления. Основные земельные переустройства в РФ, главным образом поменявшие ее земельно-правовую базу, берут свое начало с реформ 1861 года. С 1857 года наступает формирование определенных муниципальных строений по подготовке земельной реформы. Вследствие данного факта, как известно, свое начало начинает, государственная политика проведения реформ 1861 года, основой на получения политической и экономической свободы. Главным особенным фактом в земельной реформе было то, что крестьянин был и признавался субъектом прав собственности на землю. Основными положениями в результате проведенных реформ 1861 года: землевладельцы стали являться как юридическое лицо, субъектами права собственности используемую в сельском хозяйстве.

Анализируя огромный исторический вклад, уже можно переходить к современному этапу рассмотрения вопроса касающихся земли. Ведь не даром, заложены конституционные основы в вопросах о земле. Изучая правовую основу, можно выделить преамбулу нашей работы: в ст.2 Конституций РФ, нам говорят, что «земля – есть основа основ».

Конституция РФ, признавая и защищая равным образом муниципальную форму собственности, закрепляет положение о том, что земля и другие ресурсы могут находиться в муниципальной собственности.

Развивая выбранный параграф можно сделать вывод о том, что социально-экономические и политические преобразования, которые активно разворачивались в середине 90-х годов XX века, значительное влияние оказали на систему земельных вопросов. История развития управления в области земельных отношений проявило значительное влияние конституционных основ. Земельный вопрос требует большого контроля со стороны государственного управления.

**Во втором параграфе «Нормативно-правовое регулирование управления земельными ресурсами»** В формировании данных ФЗ принято огромное количество подзаконных нормативных правовых актов. В числе более значимых следует назвать постановления Правительства РФ от 15 ноября 2006 года № 689 «О государственном земельном контроле», от 28 ноября 2002 года № 846 «Об утверждении Положения об осуществлении государственного мониторинга земель»<sup>3</sup> и другие. Опираясь на земельный кодекс РФ, органы местного самоуправления издают акты в которых содержатся нормы законодательства. От своевременной приятной нормативно-правовой базы зависит эффективность управления. Согласно ст.11 п.1 ЗК РФ, «К полномочиям органов МСУ в области земельных отношений относятся резервирования земель и их изъятие». Согласно с новой редакции № 131-ФЗ «Об общих принципах организаций местного самоуправления в РФ» определено, что местное самоуправление может вводить дополнительные меры для контроля. Управление земельными ресурсами, с различных точек зрения, начиная от правовой основы заканчивая практикой, мы рассмотрели. Преступая к рассмотрению вопроса управления на региональном уровне (субъектах РФ),

---

мы должны также начать с правовой начинки. Управление на уровне муниципалитета функционирует на базе минсельхозразвития регионов, деятельность которых нацелена на учет местного интереса, комплекса развития региона.

Раздел нормативно-правовой базы управления земельными ресурсами в РФ изучен. Исследования данного вопроса рационально было начать с рассмотрения характера и структуры правовой системы РФ, которая получила закрепление в Конституции РФ 1993 г. и содержит: федеральное законодательство; законы и иные нормативные правовые акты субъектов РФ; акты органов местного самоуправления. Роль Конституции РФ как источника земельного права заключается в том, что она закрепляет: общие принципы; особенности правового регулирования отношений по поводу земли как природного ресурса; принципы и характер регулирования отношений собственности на землю; основы обеспечения охраны и рационального использования земель.

**Во второй главе «Управления ресурсами земельного фонда на уровне муниципального образования» в третьем параграфе «Проблема пустующих земель в России (на примере Саратовской области)»** рассмотрение развитие проблем пустующих земель в России – возрастает с каждым годом. Бюрократизация в данной сфере велика, коррупционные взаимоотношения в данной области возрастают. Ближайшая земельная реформа правовой основы в 2018 году. Актуальной проблемой остается применение участков без наличия документов, подтверждающее право собственности. Следующий важный вопрос – это объективно-справедливое определение платы за использование земельных участков. В связи с этим особую актуальность приобретает совершенствование методик и процедур кадастровой оценки и системы налоговых и арендных платежей за использование земельных участков. Предусмотренное формирование фонда данных государственной кадастровой оценки призвано обеспечить максимальную открытость процесса определения кадастровой стоимости и

работы оценщика. С научной точки зрения проблемы рационального землепользования появляются на стыке взаимодействия двух способных к самовосстановлению систем – экологической (земли) и социально-экономической. Но разрешить их можно и нужно, прежде всего, в плоскости совершенствования управления именно социально-экономической системой, поскольку она более изучена и понятна. По этой причине приоритетной задачей в научном плане является поиск адекватной комплексной системы оценок эффективного управления использованием и охраной земельных ресурсов. Такого рода отбор рационально осуществлять в рамках совершенствования управления процессом землепользования.

**В четвертом параграфе «Теоретико-правовые основы земельной реформы на территории города Саратова»** проблема пустующих земель РФ на сегодняшний день является весьма актуальной. Ее значимость обусловлена тем, что очень большой объем земель как сельскохозяйственного назначения, предназначенных для жилой и промышленной застройки, используется нерационально. Проблема рационального использования земель сельскохозяйственного назначения нуждается в отдельном рассмотрении. Проблема пустующих сельскохозяйственных земель в российских регионах существует с момента начала земельной реформы, уже более 20 лет. За это время было предложено множество решений, однако ее суть остается прежней – практически у всех сельскохозяйственных земель есть собственник. В конце июня 2014 года Президент РФ Путин В.В. подписал закон «О внесении изменений в Земельный кодекс РФ и отдельные законодательные акты РФ» (№171 - ФЗ от 23.06.2014 г.), который вступил в силу с 1 марта 2015 года. Как отмечают эксперты, внесенные поправки ведут к крупнейшей за последние 14 лет земельной реформе в стране. Данный закон, помимо прочего, утвердил норму, согласно которой неприменяемые в течение 3-х лет участки будут изыматься. Подобная мера была принята ранее, однако в поправках уточнена процедура изъятия, что делает его осуществимым. Аппарат местного

самоуправления может лишить прав на неиспользуемый земельный участок посредством судебного процесса, а в некоторых случаях и без него. Также закон определил и процедуру добровольного отказа от земли, если нет желания или возможности ее обрабатывать или продать<sup>4</sup>.

Таким образом, основная причина сложившейся ситуации видится в том, что чиновники, работающие в профильных государственных и муниципальных учреждениях, не заинтересованы в решении данной проблемы. По ряду причин земельный вопрос до недавнего времени в список крупнейших проблем РФ не входил. Следовательно, для того, чтобы ситуация изменилась в лучшую сторону, требуется пристальное внимание к ней как со стороны исследователей, так и со стороны высших органов государственной власти при непосредственном участии аграриев, которые, к примеру, предлагают пустующие земли саратовского района запрудить для разведения стерляди<sup>5</sup>.

Таким образом стоит отметить, что выводы по данному разделу формулируются на основе исследования различных тематических источников. Изучая различные источники, можно заметить их противоречивость. Поэтому первоочередной задачей становится своего видения, в данной предметной области. Необходимо подчеркнуть актуальность моей темы, ее значимость в научном мире. Мы начали рассматривать данный раздел с федерального уровня и заканчивая региональным, т.е. на примере Саратовской области. На уровне федерального значения, развитие общей земельной реформы проходит на значительном уровне. А вот региональный этап страдает, начиная от научной литературы, статей, а также различных других источников на уровне субъекта невелика. Таким образом, основная причина сложившейся ситуации

---

<sup>4</sup>См.: Широков А. Н., Юркова С. Н. Муниципальное управление. Учебник. – "Издательство"" Проспект""", 2013

<sup>5</sup>См.: Решение Саратовской городской Думы от 24.06.2010 № 52-618 «Об утверждении Положения о муниципальном земельном контроле на территории муниципального образования «Город Саратов»//Саратовская панорама. Спецвыпуск. № 64(581). 02.07.2010

видится нам и в том, что чиновники, работающие в профильных государственных и муниципальных учреждениях, не заинтересованы в решении данной проблемы, а все время откладывают.

**В** **Заключении** Таким образом, социально-экономические и политические преобразования, которые активно разворачивались в середине 90-х годов XX века, значительное влияние оказали на систему земельных вопросов. История развития управления в области земельных отношений, оказало значительное влияние конституционных основ.

Земельный вопрос требует большого влияния со стороны государственного управления. Один из важнейших действий в области управления земельными ресурсами в абсолютно всех административно-территориальных степенях считается концепция государственного земельного кадастра, что собой она предоставляется и служит информативной основы государственного управления. Переход от планово-административной экономики к рыночной потребовал преобразований в области земельных отношений. Сложившаяся в советское время структура земельных ресурсов и система земельных правоотношений в рыночных условиях не могла обеспечивать эффективное использование земельных ресурсов, что объективно потребовало реформирования. Углубление земельной реформы в РФ вызывает необходимость усовершенствования, какого-либо правового механизма государственного земельного контроля. В последнее время можно сказать о том, что нашим законодателем выполнены конкретные положительные шаги в сфере улучшения правового института государственного надзора за охраной и использованием земель. Данный действующий кодекс Российской Федерации устанавливает государственный земельный надзор на первое место из числа абсолютно всех типов земельного контроля, тем самым, подчеркивая его значимость и актуальность в условиях рынка. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях увеличивает ответственность землепользователей за правонарушения в области охраны и правильном использовании

земель. Принятие отмеченных законодательных актов содействует увеличению производительности земельного надзора на основе улучшения взаимодействия контролирующих, правоохранительных и судебных органов, широкомасштабного внедрения современных способов контролирования за состоянием земель, что в комплексе с мерами координационного, экономического и воспитательного характера должно гарантировать развитие бережного отношения к земельным ресурсам и формирование необходимых условий для сохранения и повышения плодородия почв в новых экономических обстоятельствах. Можно отметить, то что в отсутствии рационального и эффективного применения земель невозможно создание свободного и конкурентного рынка недвижимости в Российской Федерации. Важным итогом данной миссии, является формирования свободного и конкурентного рынка недвижимости.

Актуальность развития тематики в научной сфере велика. Исследования нормативно-правовой базы управления земельными ресурсами в РФ, рационально было начать с рассмотрения характера и структуры правовой системы РФ, которая получила закрепление в Конституции РФ 1993 г. и содержит: федеральное законодательство; законы и иные нормативные правовые акты субъектов РФ; акты органов местного самоуправления. Роль Конституции РФ как источника земельного права заключается в том, что она закрепляет: общие принципы; особенности правового регулирования отношений по поводу земли как природного ресурса; принципы и характер регулирования отношений собственности на землю; основы обеспечения охраны и рационального использования земель.

На сегодняшний день земля очень востребована и за каждый гектар земли выставляются огромные счета, при этом при проведениях кадастровых работы для начислений налога на землю, многие пытаются оспорить вопрос, т.к. кадастровая стоимость высока и решение на процентную ставку выставляется кадастровыми инженерами с «закрытыми глазами». Однако многие физические лица, непрерывно встречаются с бюрократизмом начиная

с органов местного самоуправления до федеральной службы регистраций, кадастра и картографий. Последующая неувязка заключается в управлении земельными ресурсами – это неверная категория территорий. С научно-методической точки зрения рациональным землепользованием являются в границе двух систем: экологической и социально-экономической. С научной точки зрения проблемы рационального землепользования появляются на стыке взаимодействия двух способных к самовосстановлению систем – экологической (земли) и социально-экономической. Но разрешить их можно и нужно, прежде всего, в плоскости совершенствования управления именно социально-экономической системой, поскольку она более изучена и понятна. По этой причине приоритетной задачей в научном плане является поиск адекватной комплексной системы оценок эффективного управления использованием и охраной земельных ресурсов. Такого рода отбор рационально осуществлять в рамках совершенствования управления процессом землепользования. Первоочередной задачей становится своего видения, данной предметной области. Необходимо подчеркнуть актуальность моей темы, ее значимость в научном мире. Таким образом, основная причина сложившейся ситуации видится нам и в том, что чиновники, работающие в профильных государственных и муниципальных учреждениях, не заинтересованы в решении данной проблемы, а все время откладывают.

На основе сделанного анализа в вопросах земельных отношений, определены главные трудности, к которому отнесено: от разграничений и изъятий до неэффективного налогообложения и др. Современные трудности в земельном отношении связаны прежде всего, что в РФ инвентаризовано не более 20% земель. Современные проблемы и реформирования рассмотрены на примере управления земельными ресурсами муниципального образования на территории города Саратова.